

Brüssel, den 10. März 2026
(OR. en)

7186/26

ENER 119
ENV 217
TRANS 138
ECOFIN 315
RECH 115
CLIMA 126
IND 176
COMPET 301
CONSOM 74

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 10. März 2026

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2026) 118 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT
über die Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen in Europa
Eine Bewertung der öffentlichen Ausgaben für Energieeffizienz und die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument COM(2026) 118 final.

Anl.: COM(2026) 118 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.3.2026
COM(2026) 118 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen in Europa
Eine Bewertung der öffentlichen Ausgaben für Energieeffizienz und die
Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden**

Type the document title here.

Type the first subtitle here.

und die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

1. EINFÜHRUNG

Energieeffizienz spielt eine wichtige Rolle in dem Bemühen, bis 2050 eine vollständige und kosteneffiziente Dekarbonisierung zu erreichen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken sowie heute und in Zukunft Energiesicherheit zu bezahlbaren Preisen zu gewährleisten. In diesem Kontext ist eine Verringerung der Energieverschwendung im gesamten Energiesystem und in allen Wirtschaftszweigen eines der strategischen Ziele der EU. Energieeffizienzmaßnahmen wirken sich nicht nur positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen innerhalb der EU aus, sondern unterstützen auch das Bemühen um eine Verringerung von Energiearmut und die Reduzierung der Abhängigkeit der EU von importierten Energieträgern.

Um dazu beizutragen, **das Ziel** einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 55 % bis **2030 zu erreichen**, wird in der Neufassung der Energieeffizienzrichtlinie¹ (im Folgenden „Neufassung der EED“) das Ziel festgelegt, dass ab dem Jahr 2030 der Primärenergieverbrauch der EU 992,5 Mio. t RÖE und der Endenergieverbrauch 763 Mio. t RÖE nicht überschreiten dürfen. Dies entspricht einer Verringerung um mindestens 11,7 % bis 2030, verglichen mit den Projektionen des EU-Referenzszenarios 2020.

Dem **Gebäudesektor** kommt in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle zu, da auf ihn 36 % des gesamten Energieverbrauchs in der EU und 40 % der gesamten energiebedingten Treibhausgasemissionen entfallen. Vom gesamten Erdgasverbrauch in der EU im Jahr 2023 entfielen 52 % direkt oder indirekt auf Gebäude, sodass Einsparungen in diesem Sektor auch dazu beitragen werden, die derzeitige Abhängigkeit von eingeführten fossilen Brennstoffen zu verringern. Darüber hinaus ist energieeffizienter Wohnraum preisgünstiger, komfortabler und nachhaltiger. Fast 75 % des Gebäudebestands sind nach den derzeitigen Gebäudestandards ineffizient – und 85-95 % der heutigen Gebäude werden 2050 noch stehen. Die gewichtete jährliche Quote energetischer Renovierungen beträgt jedoch nur etwa 1 %.

Folglich sollte **die Renovierungsquote mindestens verdoppelt und der Renovierungsumfang erhöht** werden, um sicherzustellen, dass der Sektor dazu beitragen kann, die Ziele für 2030 zu erreichen. Alle neuen Gebäude sollten spätestens 2030 Nullemissionsgebäude sein, und bestehende Gebäude sollten bis 2050 zu Nullemissionsgebäuden umgebaut werden. Die Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden² (im Folgenden „Neufassung der EPBD“) ist der

¹ [Richtlinie \(EU\) 2023/1791](#).

² [Richtlinie \(EU\) 2024/1275](#).

Umsetzungsmechanismus für die Strategie einer „Renovierungswelle“³. Hauptziel ist es, die Renovierungsquote und den Renovierungsumfang in der EU zu erhöhen, insbesondere bei den Gebäuden mit der schlechtesten Energieeffizienz.

In der Folgenabschätzung zur **Mitteilung der Kommission über das Klimaziel für 2040**⁴ wird davon ausgegangen, dass der Endenergieverbrauch in der EU je nach Szenario von 763 Mio. t RÖE im Jahr 2030 auf 594-624 Mio. t RÖE im Jahr 2040 zurückgehen wird. Bis 2050 wird der Endenergieverbrauch auf etwa 560 Mio. t RÖE gesunken sein. Auf sektoraler Ebene wird geschätzt, dass die Energieeinsparungen in **Gebäuden** in den verschiedenen Szenarien bis 2040 bei 35-38 % und bis 2050 bei 40 % liegen werden, während der Energieverbrauch in der **Industrie** in den zehn Jahren von 2031 bis 2040 um rund 20 % und in den zehn Jahren von 2041 bis 2050 um weitere 7 % (gegenüber den Zahlen für 2030) zurückgehen wird.

Energieeffizienz ist mit einem dreifachen Gewinn verbunden, denn sie dient unserer Wettbewerbsfähigkeit, unserem Klima und unserer Sicherheit und bietet eine Vielzahl von Vorteilen. Durch die Senkung des Energieverbrauchs verringert die EU nicht nur ihre Abhängigkeit von eingeführten Brennstoffen, sondern auch ihre Emissionen. Zudem stärkt sie ihre Energieunabhängigkeit – jede eingesparte Kilowattstunde muss nicht eingeführt, subventioniert und/oder erzeugt werden. **Investitionen in Energieeffizienz haben tiefgreifende Auswirkungen: Auf die Lebensdauer einer Investition hochgerechnet, führt jeder in Energieeffizienz investierte Euro zu Energiekosteneinsparungen in Höhe von 12 EUR im Wohnsektor und von 4 EUR in der Industrie.** Darüber hinaus sind die Vorteile einer höheren Energieeffizienz weitreichend: So können bis 2030 bis zu 40 % der erforderlichen CO₂-Einsparungen der EU erzielt, 1,6 Mio. Arbeitsplätze geschaffen und erhebliche Kosten für den Netzausbau vermieden werden. Daher ist Energieeffizienz unverzichtbarer Teil einer Strategie für eine wettbewerbsfähigere und nachhaltigere Wirtschaft. Allerdings sind erhebliche Investitionen erforderlich, um das volle Potenzial der Energieeffizienz in Europa auszuschöpfen.

Energieeffizienz ist Europas wichtigste Ressource – sauber, preiswert und lokal erzeugt. Im Einklang mit dem Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ sollten Energieeffizienzlösungen bei politischen, Planungs- und Investitionsentscheidungen als erste Option in Betracht gezogen werden.

Wie im Draghi-Bericht hervorgehoben wird, ist die Ausschöpfung des Energieeffizienzpotenzials in Europa mit einem erheblichen Investitionsaufwand verbunden, der im Rahmen der Energie- und Klimaziele noch gestiegen ist. Im Szenario des PRIMES-Modells zum Klimazielplan 2040 wird geschätzt, dass sich der zum Erreichen der Energieeffizienzziele erforderliche Gesamtinvestitionsbedarf im

³ Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen (COM(2020) 662 final).

⁴ [COM\(2024\) 63 final](#).

Zehnjahreszeitraum von 2021 bis 2030 auf jährlich rund 370 Mrd. EUR⁵ beläuft. Im Jahrzehnt davor waren es 120 Mrd. EUR. Dies entspricht einer Verdreifachung. Im Vergleich dazu wird derzeit geschätzt, dass zur Erreichung der Zielvorgabe für die Treibhausgasreduktion um 55 % bis 2030 Investitionen in Höhe von rund 1 241 Mrd. EUR pro Jahr erforderlich sind⁶. Hinsichtlich Energieversorgung und -infrastruktur wird der Investitionsbedarf für denselben Bezugszeitraum auf jährlich 208 Mrd. EUR⁷ geschätzt. Nach 2030 dürfte der Investitionsbedarf im Energieeffizienzbereich zurückgehen, doch auch in den Jahren 2031-2040 (303 Mrd. EUR) und 2041-2050 (288 Mrd. EUR) weiter sehr hoch sein. Der Großteil der zum Erreichen der Ziele für 2030 erforderlichen Investitionen wird im Zeitraum 2021-2030 mit rund 242 Mrd. EUR pro Jahr auf Energieeffizienzmaßnahmen in Gebäuden, einschließlich der Modernisierung der Wärme- und Kälteversorgung, entfallen.

Diese Ziele können nicht allein durch Regulierung erreicht werden, sondern erfordern die Mobilisierung sowohl öffentlicher als auch privater Mittel. **Die begrenzten öffentlichen Ressourcen können nicht den gesamten Investitionsbedarf decken**, weshalb eine effizientere, zielgenauere Verwendung öffentlicher Mittel angestrebt werden muss. Darüber hinaus müssen Finanzprodukte und Mischfinanzierungen genutzt werden, um private Investitionen anzustoßen und das mit ihnen verbundene Risiko zu verringern.

Um die erforderliche Finanzierung sicherzustellen, ist die Kommission gemäß Artikel 30 der Neufassung der EED verpflichtet, Folgendes zu bewerten:

- den **aktuellen Stand der öffentlichen Fördermittel und die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, private Investitionen in Energieeffizienz zu fördern**;
- **die Frage, ob ein Energieeffizienzmechanismus oder eine Kombination aus Zuschüssen, technischer Hilfe und Garantien auf EU-Ebene erforderlich ist**, um die Energieeffizienz- und Klimaziele der Union auf kosteneffiziente Weise zu erreichen. Die Kommission muss dem Europäischen Parlament und dem Rat hierüber Bericht erstatten.

Darüber hinaus ist die Kommission gemäß Artikel 9 Absatz 8 der Neufassung der EPBD verpflichtet, eine Analyse folgender Aspekte vorzulegen:

- Wirksamkeit, Arten der Instrumente, tatsächlich verwendete Beträge und Angemessenheit der Höhe der Finanzausstattung von Strukturfonds und Rahmenprogrammen der Union, einschließlich der Europäischen Investitionsbank, für die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, insbesondere im Wohnungsbau;
- Wirksamkeit, Arten der Instrumente und Maßnahmen sowie Angemessenheit der Höhe der von öffentlichen Finanzierungsinstitutionen abrufbaren Mittel;

⁵ Die Schätzung basiert auf nachfrageseitigen Investitionen zur Erreichung der Klima- und Energieziele für 2030, einschließlich der Energieeffizienzziele, jedoch ohne den Investitionsbedarf in den Bereichen Verkehr und Neubau.

⁶ [SWD\(2023\) 68 final](#).

⁷ [SWD\(2024\) 63 final](#).

- Koordinierung der Bereitstellung von Finanzmitteln und anderer Arten von Maßnahmen, die als Instrument zur Stimulierung der Investitionen in die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden wirken können, und Einschätzung der Angemessenheit dieser Mittel im Hinblick auf das Erreichen der Ziele der Union.

In diesem Bericht soll auf alle vorstehend genannten Punkte eingegangen werden, und zwar in folgender Reihenfolge:

- Überblick über die für Energieeffizienz und energetische Renovierungen in der EU bereitgestellten öffentlichen Mittel – Kapitel 2;
- Bewertung der Bereitstellung öffentlicher Mittel in der EU – Kapitel 3;
- Wichtigste Ergebnisse und Schlussfolgerungen – Kapitel 4.

2. ÜBERBLICK ÜBER DIE FÜR ENERGIEEFFIZIENZ UND ENERGETISCHE RENOVIERUNGEN IN DER EU BEREITGESTELLTEN ÖFFENTLICHEN MITTEL

2.1. Unterstützung durch öffentliche Mittel auf EU-Ebene

2.1.1. Budgethilfe der Union

Die Budgethilfe der Union wird in der Regel im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), eines Haushaltsplans mit einer Laufzeit von sieben Jahren, bereitgestellt. Der Gesamthaushalt der Union im Rahmen des MFR 2014-2020 belief sich auf 1 083 Mrd. EUR. Der MFR für den Zeitraum 2021-2027 hat einen Umfang von 1 211 Mrd. EUR. Um die wirtschaftliche Erholung der EU von der Coronavirus-Pandemie zu unterstützen, wurde 2021 ein befristetes Aufbauinstrument – NextGenerationEU, einschließlich der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) als Hauptinstrument – mit einem Gesamtvolumen von 807 Mrd. EUR eingerichtet. Inflationbereinigt sind die Haushaltsmittel der EU somit im Vergleich zum vorhergehenden MFR um 86 % gestiegen.

Tabelle 1: Der EU-Haushalt

	Verabschiedete Beträge (zu jeweiligen Preisen)
MFR 2014-2020	1 083 Mrd. EUR
MFR 2021-2027	1 211 Mrd. EUR
NextGenerationEU	807 Mrd. EUR
ARF und MFR 2021-2027	2 018 Mrd. EUR

Quelle: Europäische Kommission, 2024.

Speziell in Bezug auf die Energieeffizienz betrachtet **haben sich die insgesamt aus dem EU-Haushalt bereitgestellten Mittel** zwischen 2014-2020 (21 Mrd. EUR) und 2021-2027 (144,7 Mrd. EUR) **um das 6,8-Fache erhöht, was einen beispiellosen Anstieg darstellt**. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, **stammten die zusätzlichen Mittel hauptsächlich aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (73,8 % des Gesamtbetrags)** und in deutlich geringerem Maße aus der Kohäsionspolitik.

Tabelle 2: Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen nach EU-Programmen (in Mrd. EUR)

	2014-2020	2021-2027	Anstieg (in %)	Anteil am derzeitigen MFR (in %)
EU insg.	21,0	144,7	822	100,0
Fonds der Kohäsionspolitik	17,8	29,0	132	20,6
Agrarfonds	0,7	1,4	100	1,0
EFSI/InvestEU	1,6	1,6	-	1,1
Spezielle Energieeffizienzprogramme (LIFE-Teilprogramme CET, ELENA, Horizont Europa)	0,9	2,0	122	1,4
Modernisierungsfonds	-	6,8	-	4,8
ARF	-	103,9 ⁸	-	73,8
<i>ARF für Gebäude</i>	-	79,4 ⁹	-	
Kofinanzierung insgesamt (Kohäsions- und AGRI-Fonds)	5,5	11,9	116	
EU- + Kofinanzierung insgesamt	26,5	156,6	491	

Quelle: Europäische Kommission, 2024.

Ein großer Teil der ARF wurde für Energieeffizienz, insbesondere in Gebäuden, ausgegeben. Von den verfügbaren 650 Mrd. EUR¹⁰ wurden 103,9 Mrd. EUR bzw. 16 % zur Finanzierung von Investitionen in die Energieeffizienz verwendet, wodurch für diesen

⁸ Diese Zahl gibt die geschätzten Kosten von Energieeffizienzmaßnahmen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität an, die bei der Renovierung und dem Bau von Gebäuden sowie bei Energieeffizienzprojekten in KMU oder großen stehen. Grundlage sind die Daten vom September 2025. Diese Zahl wurde durch Addition der geschätzten Ausgaben im Zusammenhang mit Maßnahmen ermittelt, die mit den Interventionsbereichen 024/024bis/024ter/025/025bis/025ter/026/026bis gemäß [Anhang VI der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität](#) (ARF-Verordnung) verfolgt werden, in dem eine Methodik zur Verfolgung von Klimamaßnahmen im Rahmen der durch die ARF unterstützten Maßnahmen festgelegt ist.

⁹ Diese Zahl gibt die geschätzten Kosten im Zusammenhang mit Energieeffizienzmaßnahmen sowie der Renovierung und dem Bau von Gebäuden an, die unter die Aufbau- und Resilienzfazilität fallen. Grundlage sind die Daten vom September 2025. Diese Zahl wurde durch Addition der geschätzten Ausgaben im Zusammenhang mit Maßnahmen ermittelt, die mit den Interventionsbereichen 025/025bis/025ter/026/026bis gemäß Anhang VI der ARF-Verordnung verfolgt werden, in dem eine Methodik zur Verfolgung von Klimamaßnahmen im Rahmen der durch die ARF unterstützten Maßnahmen festgelegt ist.

¹⁰ Die Gesamtfinanzausstattung der Aufbau- und Resilienzfazilität wurde Ende August 2024 auf 650 Mrd. EUR festgelegt. Der zuvor angegebene Betrag von 723 Mrd. EUR entsprach dem Höchstbetrag an nicht rückzahlbarer Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (338 Mrd. EUR) und aus Darlehen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (385 Mrd. EUR), der durch die ARF-Verordnung bereitgestellt, von den Mitgliedstaaten aber nicht vollständig ausgeschöpft wurde.

Politikbereich die größte Summe aus der Aufbau- und Resilienzfazilität bereitgestellt wurde. Es sei darauf hingewiesen, dass alle 27 Mitgliedstaaten in ihren Aufbau- und Resilienzplänen Mittel für Energieeffizienzmaßnahmen bereitgestellt haben, wobei die Zuweisungen zwischen 31 % der verfügbaren Mittel in Portugal und 2 % in Finnland lagen. **Auf die Energieeffizienz von Gebäuden** entfiel mit insgesamt **79,4 Mrd. EUR (in allen Mitgliedstaaten)** der größte Anteil der Mittel. Zusätzlich zu den Investitionen fördert die ARF auch Reformbemühungen im Bereich der Energieeffizienz, einschließlich der Verbesserung des Regulierungs- und Verwaltungsrahmens, der Erarbeitung langfristiger Strategien und der Bereitstellung von Informationen und Schulungsangeboten.

Neue Ressourcen aus dem EU-Emissionshandelssystem (EHS) haben ebenfalls dazu beigetragen, die Investitionslücke zu schließen. Der **Modernisierungsfonds**¹¹, mit dem einnahmenschwächere Mitgliedstaaten bei der Modernisierung ihrer Energiesysteme und der Verbesserung der Energieeffizienz unterstützt werden sollen, wird im Zeitraum 2021-2030 durch den Verkauf von 2 % der EHS-Zertifikate für CO₂ finanziert. Ende 2023 wurden aus dem Fonds bereits 3 Mrd. EUR für Energieeffizienzinvestitionen in den begünstigten Mitgliedstaaten ausgezahlt, was einem Viertel der Gesamtauszahlungen entspricht. Ausgehend vom derzeitigen Trend ist damit zu rechnen, dass die Auszahlungen für Energieeffizienzmaßnahmen bis Ende 2027 ein Niveau von 6,8 Mrd. EUR erreichen.

Neue Mittel aus der ARF und dem EHS machen 89 % dieses Anstiegs aus. Beide Instrumente werden ausschließlich von den Mitgliedstaaten verwaltet.

Unter ansonsten gleichen Bedingungen stiegen die verfügbaren EU-Mittel somit um 62 % – von 21 Mrd. EUR auf 34 Mrd. EUR (ohne Mittel aus der ARF in Höhe von 103,9 Mrd. EUR und dem EHS in Höhe von 6,8 Mrd. EUR). Dies entspricht einem jährlichen Beitrag aus dem Unionshaushalt in Höhe von 4,8 Mrd. EUR von 2021 bis 2027, der auf 20,7 Mrd. EUR steigt, wenn die ARF und der Modernisierungsfonds einbezogen werden.

Auch die **für die Kohäsionspolitik bereitgestellten Mittel** wurden erheblich aufgestockt und haben sich im Zeitraum von 2021 bis 2027 von 17,8 Mrd. EUR auf 29 Mrd. EUR nahezu verdoppelt. Darüber hinaus zielt die Halbzeitüberprüfung darauf ab, die Kohäsionsmittel für erschwinglichen und nachhaltigen Wohnraum zu verdoppeln. Die Fonds der Kohäsionspolitik haben sich als erfolgreiches Instrument zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Finanzinstituten in verschiedenen Mitgliedstaaten erwiesen und dazu beigetragen, private Investitionen für Renovierungen zur Verbesserung der Energieeffizienz zu mobilisieren, wobei es wichtig ist, auf den zunehmenden Einsatz revolvingender Finanzierungsinstrumente zur Verbesserung der Energieeffizienz (Darlehen und Garantien in Kombination mit Zuschüssen) hinzuweisen.

¹¹ [Modernisierungsfonds](#)

Der **Klima-Sozialfonds** wird 2026 anlaufen, wenn die Aufbau- und Resilienzfazilität ausläuft. Der Fonds wurde zeitgleich mit der Ausweitung des EHS auf Emissionen aus der Verbrennung von Brennstoffen in Gebäuden, im Straßenverkehr und in anderen Sektoren eingerichtet. Es werden Mittel in Höhe von insgesamt 86,7 Mrd. EUR bereitgestellt, die unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden sollen, um strukturelle Maßnahmen, Investitionen in Energieeffizienz und die Renovierung von Gebäuden, saubere Wärme- und Kälteversorgung, die Integration von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie emissionsfreie und emissionsarme Mobilitätslösungen zu unterstützen.

Europäischer Energieeffizienzfonds (EEEF): eine öffentlich-private Partnerschaft für Energieeffizienz

Der im Jahr 2011 eingerichtete Europäische Energieeffizienzfonds (EEEF) ist ein langfristiges öffentlich-privates Investitionsinstrument zur Unterstützung der Energie- und Klimaziele der EU. Aus dem Fonds werden lokalen, regionalen oder nationalen Behörden oder in ihrem Namen handelnden öffentlichen oder privaten Einrichtungen zweckgebundene Finanzmittel mit dem Ziel zur Verfügung gestellt, Energieeinsparungen und Energieeffizienz zu steigern und erneuerbare Energiequellen in der EU zu fördern.

Der Fonds, der seit 2013 jährlich Dividenden ausschüttet, verfügt über eine vielfältige Aktionärsbasis, die Einrichtungen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors umfasst. Zu ihnen gehören die Europäische Kommission, die Risikokapital beisteuert, Generali, Stichting Achmea Algemeen Pensioenfonds, DBU und DWS/Wepla.

Mit Investitionen von insgesamt rund 180 Mio. EUR wurden 18 Projekte in zehn europäischen Ländern aus dem EEEF unterstützt, an denen 56 Behörden beteiligt sind und die jährlich mehr als 2 Mio. Menschen erreichen. Der Fonds hat seit seiner Einrichtung wichtige Ergebnisse erzielt und Gesamtinvestitionen in Höhe von mehr als 380 Mio. EUR generiert. Aus ihm wurde eine Reihe von Projekten unterstützt, darunter die Renovierung öffentlicher Gebäude, die Modernisierung der Straßenbeleuchtung, die Erzeugung von erneuerbarer Energie und saubere Verkehrsinfrastruktur. Die im Rahmen des Fonds verfügbare Fazilität für technische Hilfe spielte auch eine entscheidende Rolle bei der Vorbereitung von Projekten, die zu erheblichen Energieeinsparungen und Verringerungen der Treibhausgasemissionen geführt haben. Bis Ende 2021 wurden aus Mitteln des Fonds kumulierte Einsparungen von CO₂-Emissionen von 740 460 Tonnen und von Primärenergie von 1 318 549 MWh erzielt.

Der EEEF ist ein hervorragendes Beispiel für eine gezielte öffentlich-private Partnerschaft im Bereich der Energieeffizienz und verdeutlicht das Potenzial von Mischfinanzierungen, um öffentliches Kapital der EU zu mobilisieren und private Investitionen anzuziehen. Die konzeptionelle Gestaltung des Fonds – eine Kombination aus Finanzierungen zu Vorzugsbedingungen, technischer Hilfe und sektorspezifischem Fachwissen – hat die Durchführung von Projekten mit großer Wirkung und relativ geringem Kapitaleinsatz seitens der EU ermöglicht.

2.1.2. Unterstützung durch die Europäische Investitionsbank-Gruppe, einschließlich der Unterstützung aus dem Unionshaushalt

Die Europäische Investitionsbank-Gruppe (EIBG)¹² spielt als Klimabank der EU und wichtigster Durchführungspartner für EU-Mittel eine zentrale Rolle bei der Finanzierung der Energiewende.

Wie in ihrem Fahrplan für die Klimabank¹³ dargelegt sowie in Anknüpfung an die Strategie der Renovierungswelle für den Gebäudesektor umfasst ihre Energieeffizienzstrategie über Intermediäre vergebene Darlehen und Garantien sowie Beratungsdienste (InvestEU-Beratungsplattform¹⁴, insbesondere die ELENA-Fazilität¹⁵).

Insgesamt **hat sich die Höhe der für Energieeffizienz vorgesehenen Ressourcen von 2012 bis 2023 um das 12,2-Fache erhöht**. Durch die EIB-Gruppe gewährte Finanzierungen flossen im Einklang mit der im Fahrplan dargelegten Strategie hauptsächlich in den Gebäudesektor sowie in intelligente Geräte und Lösungen.

Andererseits blieb das Niveau der für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die Industrie, Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und Fernwärme bereitgestellten Mittel gering. Im September 2025 brachten die **EIB-Gruppe und die Kommission die Initiative „Energieeffizienz für KMU“** auf den Weg, die Teil des strategischen Fahrplans¹⁶ der EIB für 2024-2027 ist. Im Rahmen dieser Initiative werden von 2025 bis 2027 Finanzmittel in Höhe von 17,5 Mrd. EUR bereitgestellt, was im Vergleich zur derzeitigen Unterstützung energieeffizienter Lösungen für KMU nahezu einer Verdopplung entspricht¹⁷.

Der Europäische Investitionsfonds (EIF) unterstützt seit Langem saubere Technologien, indem er Risikokapitalinvestitionen bereitstellt und Initiativen wie eine Teilrisikogarantie zur Förderung grüner Darlehen für Projekte in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien einleitet. Mit dem Programm „InvestEU“ hat der EIF seine Ausrichtung auf die Finanzierung von Projekten zur Förderung von Dekarbonisierung, Energieeffizienz, erneuerbaren Energien, nachhaltiger Mobilität und Kreislaufwirtschaft mit Gesamtinvestitionen von rund 4,1 Mrd. EUR bis 2025 weiter verstärkt.

Tabelle 3: Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen innerhalb der EU durch die EIB-Gruppe (in Mio. EUR)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Energieeffizienz (EE)	763	1 354	1 557	2 876	3 349	4 613
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Energieeffizienz (EE)	2 421	4 289	5 273	4 539	7 624	9 326

¹² Zur EIB-Gruppe gehören die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Investitionsfonds (EIF).

¹³ [Klimabank-Fahrplan 2021-2025 der EIB-Gruppe](#) und [Klimabank-Fahrplan: Phase 2 \(2026-2030\)](#).

¹⁴ https://investeu.europa.eu/investeu-programme/investeu-advisory-hub_de.

¹⁵ <https://www.eib.org/en/products/advisory-services/elena/index>.

¹⁶ [Strategie-Fahrplan 2024-2027 der EIB-Gruppe](#).

¹⁷ [EU-Initiative fördert Energieeffizienz bei mehr als 350 000 europäischen Unternehmen](#).

Quelle: Europäische Investitionsbank-Gruppe, 2024.

Zu beachten ist, dass diese Zahlen Mittel aus dem Unionshaushalt umfassen, die von der Europäischen Investitionsbank (EIB) – einen der wichtigsten Durchführungspartner beim Einsatz von EU-Mitteln – und von den nationalen Förder- und Entwicklungsbanken bereitgestellt werden. Sie sollten daher nicht zu den im vorstehenden Abschnitt genannten Zahlen addiert werden. Dies gilt beispielsweise für das InvestEU-Garantieprogramm und ELENA. Dennoch geht aus den Zahlen hervor, dass sich die Investitionen der EIB-Gruppe in Energieeffizienz seit 2012 mehr als verzwölffacht haben.

2.2. Unterstützung aus öffentlichen Mitteln auf der Ebene der Mitgliedstaaten

Die Kommission hat eine Bottom-up-Analyse der öffentlichen Finanzierungsprogramme durchgeführt. Danach wurden die Mitgliedstaaten i) im Wege einer Aufforderung zur Stellungnahme¹⁸ und ii) über die EED-Expertengruppe konsultiert. Dieser Bericht stützt sich hauptsächlich auf Daten, die direkt bei den Mitgliedstaaten erhoben wurden, während andere Daten aus der Analyse, soweit verfügbar, verwendet wurden, um etwaige Lücken zu schließen.

Insgesamt wurden in den 27 Mitgliedstaaten 426 öffentliche Finanzierungsprogramme ermittelt.

Es muss betont werden, dass es sich bei den Energieeffizienzdaten, die nicht systematisch im Rahmen öffentlicher Finanzierungssysteme erhoben werden, lediglich um vorläufige Schätzungen handelt.

Viele nationale Programme werden durch EU-Programme kofinanziert. Insgesamt 103 Programme wurden teilweise oder vollständig aus EU-Programmen kofinanziert. Sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch des Umfangs der Programme wurde aus der Aufbau- und Resilienzfazilität der größte Beitrag geleistet. Die ausgewiesenen EU-Beiträge in Höhe von 28,8 Mrd. EUR wurden vom Gesamtbetrag abgezogen, um Doppelzählungen zwischen EU- und nationalen Finanzierungssystemen¹⁹ zu vermeiden.

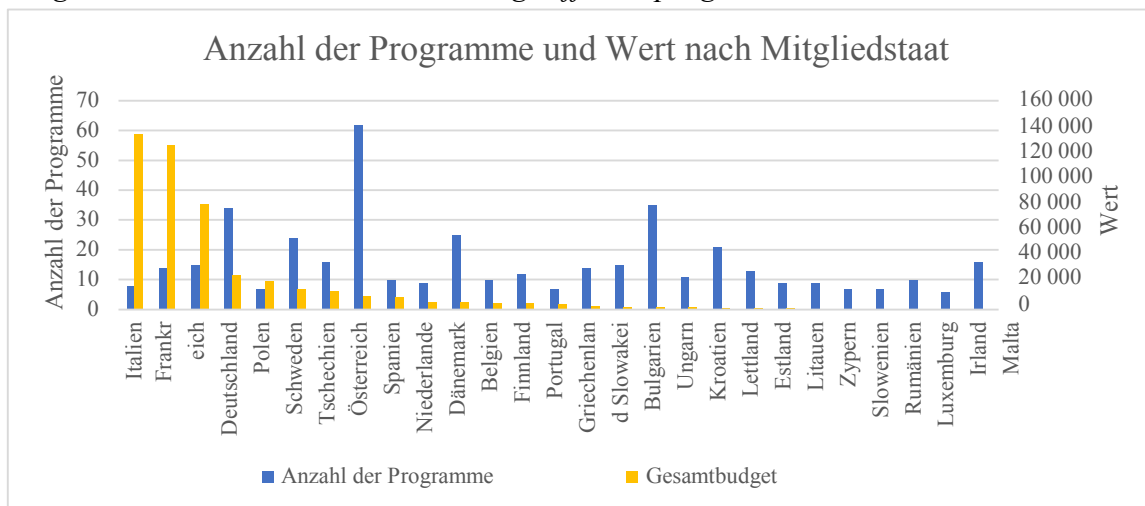
Zu 80 Programmen gingen keine Haushaltsdaten ein, sodass die Bewertung auf Daten zu 346 Programmen in ganz Europa beruht. **Die Unterstützung für Energieeffizienzprojekte aus den nationalen Haushalten wird für den Zeitraum 2014-2024 auf 360 Mrd. EUR²⁰ geschätzt, d. h. etwa 32,7 Mrd. EUR pro Jahr.** Nachfolgend ist dargestellt, wie hoch die von den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellten Haushaltsmittel waren.

¹⁸ [Energieeffizienz – Bewertung der Höhe der EU-Mittel und der nationalen Mittel.](#)

¹⁹ In ihrem Beitrag wiesen die Mitgliedstaaten insgesamt 28,8 Mrd. EUR als EU-Beitrag zu den umgesetzten nationalen Finanzierungsprogrammen aus.

²⁰ 388,7 Mrd. EUR abzüglich 28,8 Mrd. EUR aus gemeldeten EU-Beiträgen.

Diagramm 1/Tabelle 4: Nationale Energieeffizienzprogramme, 2014-2024



Mitgliedstaat	Anzahl der Programme	Insgesamt vorgesehene Mittel (in Mio. EUR)	EUR pro Kopf
Italien	8	134 465	2 284
Schweden	7	22 067	2 104
Frankreich	14	125 711	1 850
Österreich	16	14 537	1 608
Tschechien	24	15 697	1 491
Dänemark	9	5 720	969
Deutschland	15	80 563	958
Finnland	10	5 186	933
EU 27	426	388 654	864
Estland	13	1 137	849
Polen	34	26 655	710
Lettland	21	1 171	623
Niederlande	10	9 467	528
Kroatien	11	1 877	488
Belgien	25	5 684	487
Portugal	12	4 967	479
Slowakei	14	2 365	436
Litauen	9	1 084	383
Griechenland	7	4 032	381
Luxemburg	10	236	363
Bulgarien	15	2 332	360
Zypern	9	361	289
Malta	16	146	279
Spanien	62	10 663	224
Ungarn	35	1 931	199
Slowenien	7	331	157
Irland	6	172	26

Rumänien	7	263	14
----------	---	-----	----

Quelle: Europäische Kommission, 2024. Die Rangfolge beruht auf dem Haushaltsanteil in EUR pro Kopf.

Unter den größeren Mitgliedstaaten zeichnen sich Italien und Frankreich durch ein hohes Maß an Unterstützung aus. Im Rahmen des italienischen *Superbonus* erhielten die Begünstigten einen Zuschuss von 110 % in Form von Steuergutschriften. In Frankreich beliefen sich die Kosten für den seit 2014 geltenden ermäßigten Mehrwertsteuersatz für Renovierungsarbeiten (5,5 %) seit seiner Einführung Schätzungen zufolge auf 90 Mrd. EUR, was einem Anteil von drei Vierteln der französischen Ausgaben entspricht.

Zuschüsse, technische Hilfe und Steuerermäßigungen sind **nicht rückzahlbare** Formen der Unterstützung, d. h., diese Mittel können den Begünstigten nur einmal zur Verfügung gestellt werden und fließen nicht in den nationalen Haushalt zurück. Die nicht rückzahlbare Unterstützung sollte in erster Linie auf schutzbedürftige Begünstigte ausgerichtet sein, die entweder aufgrund mangelnder Ressourcen oder aufgrund einer starken Belastung durch andere Ausgaben Schwierigkeiten hätten, die Unterstützung zurückzuzahlen. Andererseits müssen Mittel, die in Form von rückzahlbaren Finanzinstrumenten wie Darlehen, Garantien und Beteiligungen gewährt werden, an die nationalen oder regionalen Durchführungsstellen zurückgezahlt werden und können im Falle revolvingender Fonds für aufeinanderfolgende Vorhaben verwendet werden. Eine rückzahlbare Unterstützung hat tendenziell ein höheres Hebelpotenzial. Es gibt auch gemischte Programme, die eine Mischung aus rückzahlbarer und nicht rückzahlbarer Unterstützung bieten. Diese sind aufgrund ihrer Subventionskomponente besonders geeignet, Investitionsentscheidungen der Begünstigten auszulösen (z. B. kostenlose technische Unterstützung oder Energieaudits, Vorzugskonditionen für die Kreditvergabe, Kapitalnachlässe, Zinssätze oder Prämien für Bürgschaften).

Tabelle 5: Aufschlüsselung nationaler Programme nach der Art der Unterstützung

Art des Programms	Anzahl der Programme	Volumen (in Mio. EUR)	Volumenanteil (in %)
Nicht rückzahlbar	285	248 046	63,8 %
Gemischtes Programm	36	91 815	23,6 %
Rückzahlbar	69	41 621	10,7 %
Sonstiges	36	7 172	1,8 %
INSGESAMT	426	388 654	

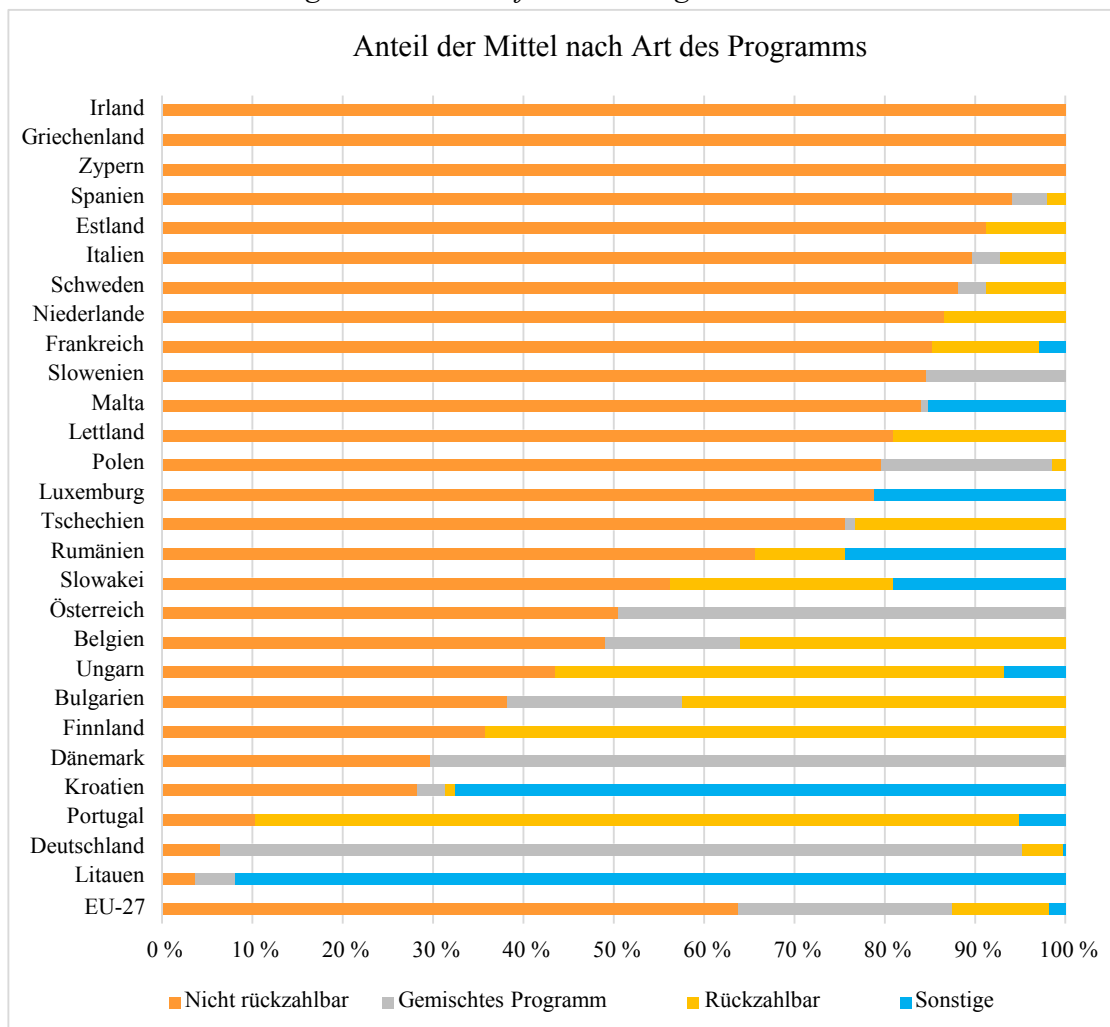
Quelle: Europäische Kommission, 2024.

Die Mitgliedstaaten wurden gebeten, nur Daten zu den relevantesten Programmen zu übermitteln. Die meisten von ihnen meldeten weniger als 20, sechs Mitgliedstaaten hingegen meldeten eine größere Zahl, entweder weil es verschiedene Teilprogramme zu größeren Programmen gibt (Tschechien, Ungarn, Lettland, Polen) oder weil Energieeffizienzprogramme regional verwaltet werden (Belgien, Spanien).

Die Mitgliedstaaten entscheiden sich hauptsächlich für nicht rückzahlbare Programme. Während die nicht rückzahlbare Unterstützung häufig in Form von

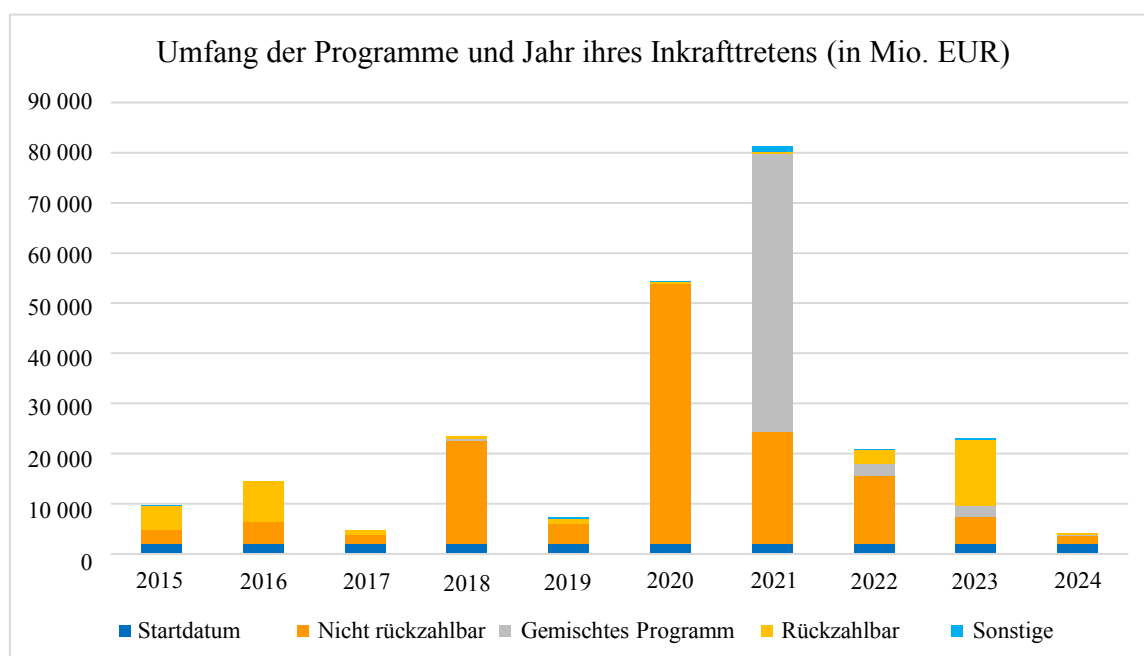
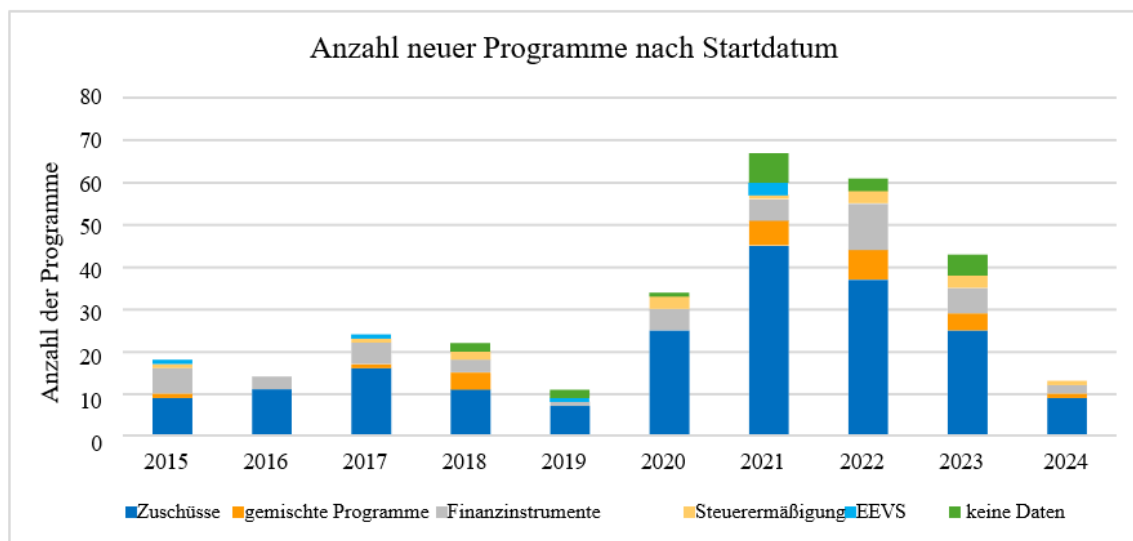
Zuschüssen gewährt wird, nutzen mehrere große Mitgliedstaaten (Frankreich, Deutschland, Italien) hauptsächlich Steuerermäßigungen. Finanzierungsinstrumente (rückzahlbare Programme) machen nur in fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Ungarn, Finnland und Portugal) mehr als 30 % der Finanzierung aus, während gemischte Programme nur in drei Mitgliedstaaten (Österreich, Dänemark und Deutschland) weit verbreitet sind.

Diagramm 2: Aufschlüsselung der im Rahmen nationaler Programme gewährten Mittel nach Art der Unterstützung – nationale Aufschlüsselung



Um die wirtschaftliche Erholung von der COVID-19-Pandemie zu unterstützen, nutzten die Mitgliedstaaten ihre Mittel in erster Linie zur Finanzierung von Zuschussprogrammen. Bis 2019 schwankte die Zahl der jährlich neu verabschiedeten Energieeffizienzprogramme zwischen 10 und 25, aber zwischen 2020 und 2023 schufen die Mitgliedstaaten nicht weniger als 205 neue Programme (zwischen 34 und 67 pro Jahr), was weitgehend auf die Umsetzung der ARF zurückzuführen ist. Viele davon waren Finanzhilfen (116), gefolgt von Finanzierungsinstrumenten (25). Die Finanzhilfen hatten einen Umfang von 56,4 Mrd. EUR und die Finanzierungsinstrumente von 16,5 Mrd. EUR. Von den neuen Programmen waren 48 mit einem Gesamtvolumen von 95,4 Mrd. EUR auf Wohngebäude ausgerichtet, was 55,6 % des Gesamtvolumens entspricht, das in diesem Zeitraum für neue Programme bereitgestellt wurde (171,5 Mrd. EUR).

Diagramme 3 und 4/Tabelle 6: Nationale Regelung und Aufschlüsselung der Haushaltsmittel nach Datum des Inkrafttretens der Programme (in Mio. EUR)



Inkrafttreten	Nicht rückzahlbar	Gemischtes Programm	Rückzahlbar	Sonstige
2015	2 774	13	4 878	27
2016	4 421	-	8 050	-
2017	1 865	-	963	-
2018	20 645	252	566	-
2019	3 998	-	1 100	227
2020	51 887	-	381	213
2021	22 380	55 382	333	1 024
2022	13 576	2 476	2 696	164
2023	5 303	2 362	13 083	239
2024	1 481	334	280	-

Quelle: Europäische Kommission, 2024.

3. BEWERTUNG DER BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER MITTEL AUS NATIONALEN UND EU-QUELLEN

3.1. Bewertung der Hebelwirkung

3.1.1. Multiplikatoreffekt und Hebelwirkung der EU-Programme

Tabelle 7: EU-Haushalt und Hebelwirkung (in Mio. EUR)

	Haushalt der Europäischen Union A	Nationale Kofinanzierung B	Gesamtinvestitionen C	Hebelwirkung (A+B)/A	Gesamtmultiplikator C/A
Kohäsionspolitische Fonds 2014-2020	12 540	5 244		1,4	n. z.
Kohäsionspolitische Fonds 2021-2027	24 986	11 275		1,5	n. z.
Agrarpolitische Fonds 2014-2022	710		1 695		2,4
Aufbau- und Resilienzfähigkeit	103 921				n. z.
Modernisierungsfonds	3 085				n. z.
LIFE-Teilprogramm CET (Aufforderungen von 2021 und 2022)	216		8 640		40,0
ELENA	295		9 662		32,8
EFSI	1 624		25 400		15,6
InvestEU	624		9 915		15,9

Quelle: Europäische Kommission, 2024 und 2025.

EU-Programme mit einem erheblichen Anteil an Finanzhilfen haben nur eine begrenzte Hebelwirkung auf die Energieeffizienz. Die Hebelwirkung der kohäsionspolitischen Fonds liegt unter 1,5, was bedeutet, dass jeder Euro aus dem Unionshaushalt zusätzliche 50 Cent nationaler Kofinanzierung anzieht. Der Gesamtmultiplikator kann nicht berechnet werden, da es nicht möglich ist, einen aggregierten Wert für die Gesamtinvestitionen einschließlich privater Mittel zu liefern.

Bei den Agrarfonds wird der Gesamtmultiplikator für den Zeitraum 2014 bis 2022 auf 2,4 geschätzt. Der Multiplikator der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und des Modernisierungsfonds ist aufgrund fehlender Daten schwer abzuschätzen, doch da die meisten nationalen Fonds nur einen Teil der Gesamtinvestitionen abdecken (von 20 % bis 100 %), kann der öffentliche Gesamtmultiplikator insgesamt auf 2 bis 3 geschätzt werden.

Mit den Mitteln der Kohäsionspolitik wird der Einsatz von Finanzierungsinstrumenten nachweislich wirksam gefördert. Im Rahmen des

derzeitigen MFR waren 18,5 Mrd. EUR für Finanzierungsinstrumente vorgesehen, davon 24 % für Investitionen in Energieeffizienz (4,3 Mrd. EUR). Zwar unterscheiden sich die Ausgabenposten in den beiden MFR-Zeiträumen in ihrer Kategorisierung, doch bedeutet dies, dass sich die Zuweisungen aus dem Kohäsionsfonds für Finanzierungsinstrumente im Vergleich zu 2014-2020 (1,6 Mrd. EUR) fast verdreifacht haben²¹. Im Rahmen der kohäsionspolitischen Fonds wird den meisten Mitgliedstaaten nahegelegt, **für die Vorhaben jeweils Kombinationen aus Finanzhilfen und Finanzierungsinstrumenten zu nutzen**. Dies geschieht jedoch nicht systematisch in allen Mitgliedstaaten, und die angestrebte Größenordnung wird in vielen Fällen noch nicht erreicht.

Es liegen keine genauen Daten für jedes thematische Ziel nach Themenbereich (z. B. Energieeffizienz) vor, aber im Zeitraum 2014-2020 erreichten die Finanzierungsinstrumente im Rahmen der kohäsionspolitischen Fonds in allen Sektoren eine Hebelwirkung von 3,8, was deutlich über dem durchschnittlichen Wert für die Kohäsionspolitik von 1,4 liegt. Durch Finanzierungsinstrumente wurde im Zeitraum 2014-2020 zusätzliches privates Kapital in Höhe von 15 % der kohäsionspolitischen Haushaltsmittel mobilisiert. **Die Kommission bietet in Zusammenarbeit mit der EIB auch verschiedene technische Unterstützungsmaßnahmen an, um die Inanspruchnahme von Finanzierungsinstrumenten für Energieeffizienz zu fördern**, wie das Modellfinanzierungsinstrument für Energieeffizienz (EEFI)²², die Plattform Fi-Compass und die Scale-up-Initiative für Energieeffizienz²³ sowie die Gemeinschaft „Kohäsion für den Wandel“ (Cohesion for Transitions; C4T)²⁴.

EU-Programme, die technische Hilfe, Garantien und Marktakzeptanzmaßnahmen bieten, haben eine sehr große Hebelwirkung. Insbesondere die ELENA-Fazilität, die Beratungsdienste für lokale Energie- und Mobilitätsprojekte anbietet und von den

²¹ [Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Kohäsionspolitik 2021-2027 | Offene Daten zur Kohäsionspolitik](#).

²² Das EEFI ist ein flexibles Modell, das den EU-Mitgliedstaaten einen praktischen Leitfaden für die einfache Einrichtung eines marktorientierten Finanzierungsinstruments in Verbindung mit Finanzhilfen zur Finanzierung und beratenden Unterstützung von Investitionen in die Energieeffizienz (Wohnungsbau, KMU) bietet. Entscheidend ist, dass das Modell einen Weg aufzeigt, wie die im EU-Haushalt verfügbaren Mittel genutzt werden können, um zusätzliche Ressourcen von Geschäftsbanken und privaten Investoren für solche Programme zu mobilisieren, beispielsweise für [Investitionen in die Energieeffizienz im Rahmen von REPowerEU](#).

²³ Unter [Fi-compass | Finanzinstrumente der EU mit geteilter Mittelverwaltung](#) finden Verwaltungsbehörden technische Unterstützung bei der Durchführung von Machbarkeitsstudien, Ex-ante-Bewertungen, Fallstudien und anderen Vorbereitungsarbeiten, die für die Einrichtung von Finanzinstrumenten erforderlich sind. Als Teil der Plattform Fi-compass werden unter [Scale-up: Finanzierungsinstrumente zur Verbesserung der Energieeffizienz](#) Experten verschiedener Institutionen zusammengebracht, um Hindernisse bei der Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten zur Verbesserung der Energieeffizienz zu beseitigen und Lösungen vorzuschlagen. Auf bestimmte Aufgaben spezialisierte Arbeitsgruppen entwickeln Strategien zur Verbesserung und Ausweitung von Finanzierungsinstrumenten für Energieeffizienzmaßnahmen, wobei sie sich dabei auf bewährte Verfahren und das Fachwissen aus den EU-Ländern stützen.

²⁴ [Inforegio – Beantragung von technischer Unterstützung bei kohäsionspolitischen Investitionen im Rahmen im Rahmen von C4T GROUNDWORK](#). Hier erhalten EU-Mitgliedstaaten, Regionen und lokale Behörden Unterstützung und Hilfe bei der Umsetzung kohäsionspolitischer Investitionen im Rahmen des politischen Ziels 2, einschließlich derjenigen, deren Schwerpunkt die Energieeffizienz ist. Zu den Unterstützungsleistungen gehören die Entwicklung von Strategien, die Verbesserung der Überwachung, die Einbeziehung von Interessenträgern, die Ermittlung von Finanzierungsmöglichkeiten, die Unterstützung der Vorbereitung von Ausschreibungen und der Aufbau von Kapazitäten.

Projektbegünstigten (je nach Sektor) eine Mindesthebelwirkung von 10-20 verlangt, übertraf ihr Ziel mit einer durchschnittlichen Hebelwirkung von 32 bei Weitem.

ELENA wird nun im Rahmen des Programms „InvestEU“ verwaltet und die EU-Mittel wurden erfolgreich als Startkapital für lokale Investitionsportfolios in 25 von 27 Mitgliedstaaten eingesetzt. Eine Hebelwirkung von bis zu 40 wurde durch das LIFE-Teilprogramm „Energiewende“ (LIFE-Teilprogramm CET) erzielt, das Kofinanzierungsanforderungen umfasst und Marktakzeptanz, Projektentwicklung und innovative Ansätze wie die Einrichtung von Pilotfinanzierungsinstrumenten unterstützt.

Der **Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSD)**, der ab 2021 durch InvestEU abgelöst wurde, ist ein **zwischengeschaltetes Garantieinstrument**, mit dem die Investitionslücke in Europa geschlossen werden soll, indem private Finanzmittel für Projekte in Bereichen wie Innovation, Infrastruktur, soziale Entwicklung und Kompetenzentwicklung sowie Unterstützung für KMU mobilisiert werden. Er hat sich zum größten Instrument für Investitionen im Rahmen des Unionshaushalts entwickelt und zielt darauf ab, von 2014 bis 2027 fast 900 Mrd. EUR zu mobilisieren. Der EFSD erreichte eine Hebelwirkung von 15,6, die durch InvestEU voraussichtlich ebenfalls erreicht wird.

3.1.2. Multiplikatoreffekt nationaler Finanzierungsprogramme

Zu den meisten nationalen Förderregelungen fehlen Multiplikatordaten. Es liegen jedoch Daten über private Investitionen vor, die durch nationale Mittel für 71 solcher Programme mobilisiert wurden.

Tabelle 8: Hebelwirkung der nationalen Energieeffizienzprogramme

	Anzahl der Programme	Durchgeführt	Privat	Insgesamt	Faktor
Insgesamt, davon:	71	36 394	56 045	92 019	2,5
Nicht rückzahlbar	58	30 651	40 037	70 268	2,3
Mischfinanzierungsprogramme + rückzahlbar	13	5 743	16 008	21 751	3,8
<i>Rückzahlbar</i>	8	902	11 478	12 381	13,7

Quelle: Europäische Kommission, 2024.

Hinter dem in der vorstehenden Tabelle dargestellten globalen Multiplikator verbergen sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Instrumenten. **Nicht rückzahlbare Programme haben einen durchschnittlichen Multiplikator von 2,3**, was auch als durchschnittliche Förderintensität von rund 30 % verstanden werden kann. Bei Kofinanzierung durch die EU steigt die Hebelwirkung auf private Investitionen jedoch auf 2,4, was darauf hindeutet, dass durch die Finanzierungsbeiträge der EU mehr private Investitionen mobilisiert werden.

Den verfügbaren Daten zufolge ersetzen EU-Mittel in der Regel nicht nur nationale Mittel, sondern führen auch zu geringeren Kofinanzierungsanforderungen. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass die EU-Kofinanzierung durch die Erhöhung der Zuschussintensität eines bestimmten Programms die Höhe der seitens der Endempfänger erforderlichen Koinvestitionen verringert. Gleichzeitig sind Finanzhilfen für den Gebäudesektor – sei es in Form von nationalen oder EU-Mitteln – wirksam, wenn sie auf bestimmte Eigentümer (Haushalte mit niedrigem Einkommen/KMU), Gebäudesegmente (Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz) oder umfassendere Renovierungen abzielen, die erhebliche Investitionen erfordern.

Bei Finanzierungsinstrumenten ist die Bewertung des Multiplikators schwieriger, da er erst auf der Grundlage des umgesetzten Haushalts berechnet werden kann, d. h. nachdem die Investitionen getätigt wurden. **Der Multiplikator rückzahlbarer Programme wird auf fast 14 geschätzt**, was dem für InvestEU beobachteten Multiplikatoreffekt entspricht. Das Volumen der Finanzierungsinstrumente, für die zuverlässige Daten vorliegen, ist jedoch äußerst begrenzt (900 Mio. EUR der über einen Zeitraum von zehn Jahren ausgezahlten Mittel).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es aufgrund der Heterogenität der verfügbaren Daten **schwierig ist, den Gesamtmultiplikatoreffekt der öffentlichen Finanzierung in den Mitgliedstaaten genau zu quantifizieren**. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Finanzhilfen in der Regel einen Multiplikatoreffekt von etwa 3 erzeugen.

3.2. Vergleich der öffentlichen Finanzierung mit dem Investitionsbedarf

Im Rahmen des von der Kommission zur Durchführung von Folgenabschätzungen und zur Analyse politischer Optionen für den Energiesektor verwendeten PRIMES-Modells wird davon ausgegangen, dass von 2021 bis 2030 jährlich rund 370 Mrd. EUR investiert werden müssen, um die Energieeffizienzziele für 2030 zu erreichen²⁵. Allein für den Gebäudesektor wird der Investitionsbedarf im laufenden Jahrzehnt auf 242 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt, davon 180 Mrd. EUR für die energetische Renovierung von Wohngebäuden und 62 Mrd. EUR für die energetische Renovierung von Nutzgebäuden (Nichtwohngebäuden).

Im Energieeffizienzbericht 2024 der Internationalen Energieagentur²⁶ (IEA) wird geschätzt, dass zwischen 2021 und 2023 in Europa jährlich durchschnittlich rund 200 Mrd. EUR in die Energieeffizienz investiert wurden. Ein Vergleich des Investitionsbedarfs mit den gemäß Schätzungen der IEA in diesem Zeitraum in der EU getätigten Investitionen ergibt daher, dass **die Investitionslücke, die geschlossen werden**

²⁵ Die Schätzung basiert auf den nachfrageseitigen Investitionen, die erforderlich sind, um die Klima- und Energieziele für 2030 gemäß dem Szenario des PRIMES-Modells für den Klimazielplan 2040 zu erreichen, einschließlich der Energieeffizienzziele, jedoch ohne den Investitionsbedarf in den Bereichen Verkehr und Neubauten.

²⁶ Energieeffizienzbericht 2024 der IEA, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/f304f2ba-e9a2-4e6d-b529-fb67cd13f646/EnergyEfficiency2024.pdf>.

muss, um die Energieeffizienzziele für 2030 zu erreichen, 170 Mrd. EUR pro Jahr beträgt.

Der Umfang der prognostizierten Investitionslücke entspricht dem Niveau anderer Schätzungen von I4CE²⁷ und Bruegel²⁸. Das I4CE schätzte die Investitionslücke ausgehend vom Bezugsjahr 2022 auf 137 Mrd. EUR pro Jahr, und laut den Schätzungen von Bruegel ist mit einer Investitionslücke von 149 Mrd. EUR pro Jahr speziell für den Gebäudesektor zu rechnen.

Tabelle 9: Jährlicher Investitionsbedarf im Bereich Energieeffizienz und Investitionslücke, 2021-2030 (in Mrd. EUR)

	Investitionsbedarf	Investitionslücke
Energieeffizienz	370	170
Gebäude	242	149

Quelle: Europäische Kommission, 2024, Bruegel.

In Kapitel 2 wurden die EU-Mittel auf 20,6 Mrd. EUR pro Jahr und die Höhe der Finanzierung durch die Mitgliedstaaten auf 32,7 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass 53,3 Mrd. EUR an öffentlichen Mitteln für Energieeffizienz bereitgestellt werden, d. h. etwa ein Sechstel (14,4 %) des gesamten Investitionsbedarfs.

3.3. Erreichte Energieeinsparungen

3.3.1. EU-Programme²⁹

Die Berichterstattung über Energieeinsparungen, die durch Mittel aus dem EU-Finanzrahmen erzielt wurden, variiert je nach den Anforderungen der einzelnen Programme erheblich. Es gibt keine Standardmethode zur Nachverfolgung von oder Berichterstattung über Energieeinsparungen infolge von EU-Mitteln. Darüber hinaus ist die Berichterstattung aus einer Reihe von Gründen lückenhaft, etwa weil sie unvollständig oder verspätet erfolgt oder weil einige Energieeinsparungen überhaupt nicht gemeldet werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Projekte Auswirkungen auf die Senkung des Energieverbrauchs haben, der Aspekt „Energieeffizienz“ unter ihren Haushaltsinterventionsbereichen jedoch nicht aufgeführt ist.

Es ist daher nicht möglich, die Fortschritte zu verfolgen und die globalen Auswirkungen und die Effizienz in Bezug auf Energieeinsparungen pro Euro der für Energieeffizienz ausgegebenen Haushaltsmittel der Union zu messen.

Als Beispiel für ein bewährtes Verfahren kann angeführt werden, dass Begünstigte, die Mittel aus der **ELENA-Fazilität** erhielten, verpflichtet sind, die durch ihre Projekte

²⁷ Institute 4 Climate Economics (I4CE), European Climate Investment Deficit Report, Quelle: [20240222-i4ce3859-Panorama-EU_VA-40p.pdf](#).

²⁸ Bruegel, How to finance the European Union's building decarbonisation plan, Quelle: [PB 12 2024.pdf](#).

²⁹ [EU core performance indicators 15_07_0.pdf](#).

erzielten Energieeinsparungen zu schätzen und zu melden. Dies gilt seit dem Start des Programms im Jahr 2009.

Tabelle 10: Geschätzte Energieeinsparungen je Fonds

Programm	Geschätzte jährliche Energieeinsparungen (MWh*)
Kohäsionspolitische Fonds 2014-2020	7 926 050
Kohäsionspolitische Fonds 2021-2027	n. z.
Agrarpolitische Fonds 2014-2022	n. z.
LIFE-Teilprogramm CET 2021-2027 ³⁰	8 344 000
ELENA	4 936 030
InvestEU ³¹	230 736
Aufbau- und Resilienzfazilität ³²	33 388 511
Modernisierungsfonds	26 886 804

*Megawattstunde

Quelle: Europäische Kommission, 2024.

Den verfügbaren Daten zufolge beliefen sich die mit EU-Mitteln erzielten jährlichen Energieeinsparungen Ende 2023 auf 81,9 TWh, was etwa 6 % der zusätzlichen Anstrengungen entspricht, die erforderlich sind, um das Energieeffizienzziel der Union für 2030 zu erreichen. Aus den oben dargelegten Gründen beruht diese Zahl jedoch auf unvollständigen Daten und gibt nicht die tatsächlichen Auswirkungen der EU-Finanzierung wieder.

3.3.2. Nationale Programme

Die Daten zu Energieeinsparungen werden uneinheitlich gemeldet. In drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland und Spanien) werden zu mehr als 80 % der Programme die erreichten Energieeinsparungen gemeldet, während es in acht Mitgliedstaaten keine Berichterstattung gibt. Insgesamt werden EU-weit nur für 135 Programme die erzielten Energieeinsparungen gemeldet.

Es gibt keine Standardmethode der Berichterstattung über Energieeffizienzzuwächse. Energieeinsparungen können entweder ex ante geschätzt oder ex post gemeldet werden. Im Rahmen der meisten Programme (95 von 137) werden Daten zum Endenergieverbrauch gemeldet, doch fünf Mitgliedstaaten melden Daten zum Primärenergieverbrauch, und einige (z. B. Spanien, Polen und Malta) melden je nach Programm entweder Daten zum Primärenergieverbrauch oder zum Endenergieverbrauch.

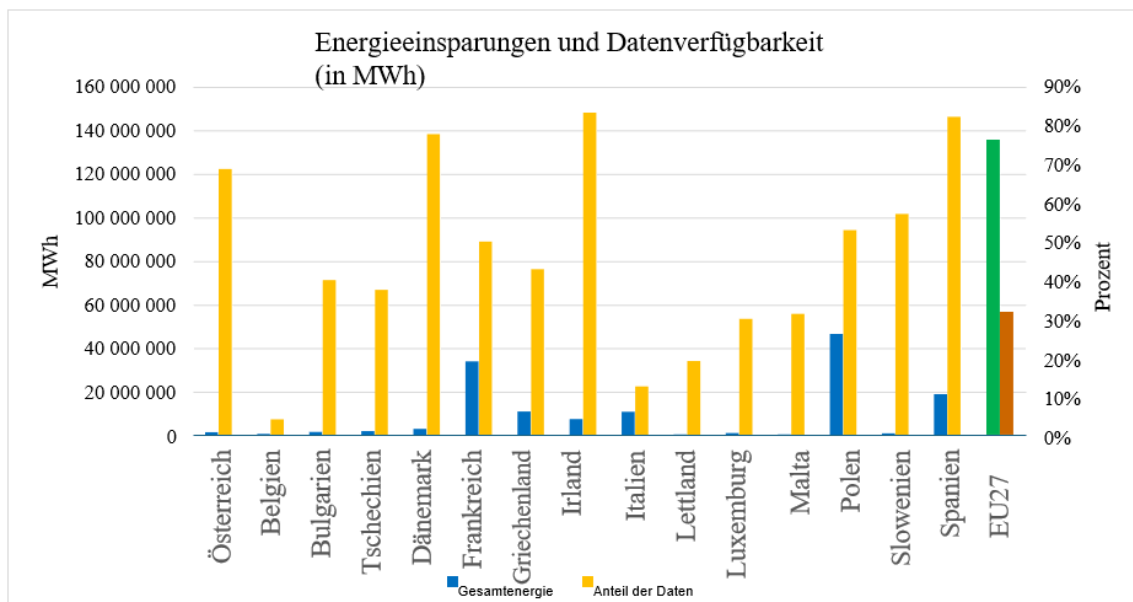
³⁰ Geschätztes Ziel bis 2030.

³¹ Für 2023 gemeldete Daten.

³² Gemeinsamer Indikator für Einsparungen beim jährlichen Primärenergieverbrauch, wie von den Mitgliedstaaten im Jahr 2024 gemeldet, [Aufbau- und Resilienzscoreboard](#).

Für den von diesem Bericht abgedeckten Zeitraum 2014-2024 wurden im Rahmen von 135 nationalen Programmen (das entspricht weniger als 30 %) Daten zu Energieeinsparungen gemeldet. Die gemeldeten Gesamtenergieeinsparungen beliefen sich auf 135 611 696,46 MWh = 135,6 TWh³³, was etwa 10 % der zusätzlichen Anstrengungen entspricht, die erforderlich sind, um das Energieeffizienzziel der Union für 2030 zu erreichen.

Diagramm 5/Tabelle 11: Geschätzte Energieeinsparungen in ausgewählten Ländern



4. WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

4.1. Wichtigste Ergebnisse

Aus diesem Bericht geht hervor, dass **in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte bei der Finanzierung von Energieeffizienz erzielt wurden**, was eine erhebliche Aufstockung des Unionshaushalts widerspiegelt. Diese Aufstockung der Mittel ist ein entscheidender Schritt zum Erreichen der langfristigen Nachhaltigkeitsziele und zur Deckung der Nachfrage nach Renovierungen zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz.

Eine Untersuchung von 486 nationalen Programmen ergab jedoch, dass **Mischfinanzierungen und rückzahlbare Finanzierungen**, die derzeit weniger als 25 % des Gesamtbetrags ausmachen, **nur in begrenztem Umfang genutzt werden**. Diese unzureichende Inanspruchnahme verfügbarer Mittel ist nicht nur auf die Komplexität dieser Regelungen im Vergleich zu Subventionsregelungen auf Zuschussbasis zurückzuführen, sondern auch auf fehlende oder begrenzte Kapazitäten nationaler

³³ Im Jahr 2023, dem jüngsten Berichtsjahr, erzielte jährliche Einsparungen.

Finanzierungsträger, die auf die Mobilisierung von Investitionen in die Energieeffizienz spezialisiert sind.

Obwohl Finanzierungsinstrumente höhere private Investitionen mobilisieren können, werden sie seltener genutzt als Finanzhilfen. Dies zeigt, dass ein wirksameres Zusammenspiel zwischen Finanzhilfen und Finanzierungsinstrumenten erforderlich ist. **Durch Finanzhilfen sollten spezifische soziale oder sektorale Bedürfnisse unterstützt werden**, z. B. schutzbedürftige Haushalte, Kleinunternehmen oder Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz, während **Finanzierungsinstrumente allgemein eingesetzt werden sollten**, um andere Bereiche abzudecken und die Wirkung öffentlicher Mittel zu maximieren.

Darüber hinaus Erfahrungen mit den Finanzierungsinstrumenten der Kohäsionspolitik, dass **Finanzhilfen wirksam mit Finanzierungsinstrumenten kombiniert werden können**, um die Projektvorbereitung zu verbessern, Anreize für umfassendere energetische Renovierungen zu schaffen und die Erschwinglichkeit für einkommensschwache Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, zu verbessern. Verschiedene Formen von Zuschüssen – wie Zinszuschüsse oder Garantieentgeltbeiträge, technische Hilfe, Investitionszuschüsse und Kapitalnachlässe – können in einem einzigen Vorgang mit Darlehen, Garantien oder Eigenkapital kombiniert werden, wodurch die Programme sowohl für den Markt als auch für Finanzintermediäre attraktiver werden. Die Erfahrungen mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit zeigen, wie wichtig es ist, Investitionsförderung mit Reformen zu kombinieren und die erforderlichen Unterstützungsnetze (z. B. zentrale Anlaufstellen) einzurichten.

Die EU-Mittel für Energieeffizienz verteilen sich auf verschiedene nationale und regionale Programme, die jeweils von verschiedenen Organisationen verwaltet werden. Diese Fragmentierung und die **mangelnde Koordinierung** zwischen öffentlichen Einrichtungen und Finanzinstituten schränken die Inanspruchnahme von Mischfinanzierungen ein und behindern die Mobilisierung privater Investitionen.

Darüber hinaus **könnte die öffentliche Finanzierung wirksamer gestaltet werden, indem der Schwerpunkt von einzelnen Projekten auf aggregierte Projekte verlagert wird**. Dazu gehören eine bessere Standardisierung, die Schaffung von Skaleneffekten und das Erreichen einer kritischen Größe für den Zugang zu Finanzmitteln. Die Unterstützung für Projekttaggregatoren wird jedoch häufig durch Vorschriften und Regelungen eingeschränkt, einschließlich Praktiken von Banken im Zusammenhang mit langfristigen Finanzierungen, Garantien und Sicherheiten. Gleichzeitig verfügen einschlägige EU-finanzierte Programme wie ELENA und das LIFE-Teilprogramm CET, in deren Rahmen die Mittel aus dem Unionshaushalt wirksam genutzt werden und die nachweislich eine erhebliche Hebelwirkung und einen Multiplikatoreffekt haben, über ein relativ geringes Budget.

Das Fehlen standardisierter Daten und Berichte über Energieeffizienzprojekte, Investitionen und Energieeinsparungen stellt nach wie vor eine Herausforderung für die Bewertung der Fortschritte und die Messung der Auswirkungen dar. Dies gilt insbesondere

für größere Programme oder spezifische Zielgruppen (z. B. schutzbedürftige Haushalte) und für die Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz, die am meisten von energetischen Renovierungen profitieren.

4.2. Schlussfolgerungen

Trotz deutlicher Fortschritte bei der Erhöhung der öffentlichen Unterstützung für Energieeffizienzprojekte **deckt die öffentliche Finanzierung derzeit nur einen begrenzten Anteil (15 %) des geschätzten Gesamtinvestitionsbedarfs ab**, der erforderlich ist, um die Energieeffizienzziele der Union für 2030 zu erreichen. Das **Auslaufen der Aufbau- und Resilienzfazilität im Jahr 2026 birgt die Gefahr, dass sich diese Investitionslücke weiter vergrößert** und es schwieriger wird, das gesamte Energieeffizienzpotenzial auszuschöpfen.

Gebäuderenovierungen und Verbesserungen der Energieeffizienz in KMU und Kleinstunternehmen führen zu erheblichen langfristigen Einsparungen, aber insbesondere schutzbedürftige Haushalte und KMU benötigen finanzielle Unterstützung, um die Vorlaufkosten für Erstinvestitionen zu decken.

Effizientere, gezieltere und leistungsbasierte Finanzierungsprogramme auf Unionsebene sowie auf nationaler und regionaler Ebene können der Schlüssel zu einfachen, maßgeschneiderten, attraktiven Energielösungen für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen sein.

Daher ist es dringend erforderlich, **den Katalysatoreffekt und den Markteinfluss öffentlicher Mittel zu maximieren, um erhebliche private Investitionen zu mobilisieren und das Potenzial der Energieeffizienz in Bezug auf Wettbewerbsfähigkeit, Erschwinglichkeit von Energie, Sicherheit, Gesundheit und Lebensqualität zu nutzen**, sodass sichergestellt werden kann, dass die Union ihre Energieeffizienzziele für 2030 und darüber hinaus, insbesondere im Bereich der Gebäuderenovierung, erreicht. Gleichzeitig sollten zweckgebundene Instrumente und strategische Maßnahmen auch weiterhin dazu beitragen, die Nachfrage nach Investitionen in die Energieeffizienz zu stimulieren, z. B. durch zentrale Anlaufstellen, sowie das Angebot an innovativen und privaten Finanzierungslösungen für Energieeffizienz zu fördern, einschließlich der Vereinfachung und Ausweitung des Marktes für Energieeffizienzdienstleistungen.

Der modernisierte Umfang des vorgeschlagenen Haushaltsplans für den Zeitraum 2028-2034 ermöglicht es, diese Optimierung zu realisieren. Insbesondere werden in den nationalen und regionalen Partnerschaftsplänen Reformen mit Investitionen verknüpft, unter anderem zur Verbesserung der Energieeffizienz, zusammen mit dem neuen Europäischen Fonds für Wettbewerbsfähigkeit, mit dem die Wirtschaft der Union durch Investitionen zur Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft und zur Förderung der Energieeffizienz gestärkt werden soll.

Aus dem Unionshaushalt werden auch die **Entwicklung und der Ausbau von Finanzierungsinstrumenten und Mischfinanzierungsprogrammen** unterstützt, die

Finanzhilfen, Beratungsdienste und Garantien kombinieren, um sektorspezifischen Anforderungen gerecht zu werden. Die **Empfehlung der Kommission zur Mobilisierung privater Investitionen in Energieeffizienz** bietet den Mitgliedstaaten und Marktteilnehmern wertvolle Orientierungshilfen und konkrete Beispiele für die Mobilisierung von Mitteln des Privatsektors.

Es bedarf einer starken **Unterstützung bei der Projektentwicklung, Initiativen zur Markteinführung und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau**, um die Effizienz und Inanspruchnahme öffentlicher und privater Mittel zu verbessern. Im Rahmen des nächsten MFR wird die Kommission auf bestehenden EU-Programmen wie dem LIFE-Teilprogramm CET und ELENA aufbauen, die eine starke Hebelwirkung in Bezug auf Investitionen und Energieeinsparungen gezeigt haben, um den Weg für größere Direktinvestitionsprogramme zu ebnet.

Um die Wirkung öffentlicher Mittel zur Unterstützung von Investitionen in die Energieeffizienz zu maximieren, **sollten die Mitgliedstaaten verstärkt auf Finanzierungsinstrumente zurückgreifen** und ihre Abhängigkeit von Finanzhilfen verringern. Finanzhilfen sollten jedoch weiterhin eingesetzt werden, um Marktversagen zu beheben und soziale Inklusion sowie eine gezielte Unterstützung für spezifische sektorale Bedürfnisse sicherzustellen.

Gleichzeitig sollten günstige Rahmenbedingungen die wirksame Einführung und Nutzung von unterstützenden Instrumenten wie Energieeffizienzdarlehen und -hypotheken, kombinierten Portfoliogarantien für Gebäuderenovierungen, Energieleistungsverträgen, leistungsbezogenen Finanzierungssystemen, steuerlichen Anreizen und Energieeffizienzstandards fördern.

Angesichts der Komplexität und der Herausforderungen, die mit der Finanzierung von Energieeffizienzprojekten verbunden sind, erkennt die Kommission an, dass ein zunehmender Bedarf an wirksamen Finanzierungslösungen, großen Energieeffizienz-Investitionspipelines und Maßnahmen zur Minimierung der mit Investitionen verbundenen Risiken besteht.

Die **Instrumente zur Beschleunigung der Energieeffizienz** könnten sektorspezifische Komponenten umfassen, um die Investitionen in Gebäuderenovierungen, KMU und Kleinstunternehmen sowie Wärme- und Kältesysteme rasch zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten könnten die nationalen Zentren des europäischen Bündnisses zur Energieeffizienzfinanzierung in die Entwicklung dieser Instrumente einbeziehen.

Öffentlich-private Partnerschaften wie der EEEF haben sich bei der Ausweitung von Investitionsprojekten und der Mobilisierung von Finanzmitteln des Privatsektors als erfolgreich erwiesen. Dies zeigt die potenziellen Vorteile einer Nachahmung und Ausweitung dieses Modells in einem breiteren EU-Finanzierungsrahmen für Energieeffizienz. Diese Partnerschaften können als Modell für Beschleunigungsinstrumente der nächsten Generation dienen. Auf diese Weise kann die

Union erhebliche Vorteile für Energieeffizienzprojekte erschließen, darunter geringere Risiken, mehr Finanzmittel und eine verbesserte Projektentwicklung.

Um private Investitionen in die Energieeffizienz deutlich anzukurbeln und gleichzeitig die wirksame Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen, hat die Kommission im Jahr 2024 das **europäische Bündnis zur Energieeffizienzfinanzierung** ins Leben gerufen. Die Fortsetzung und weitere Stärkung dieser strukturierten Partnerschaft zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten, Finanzinstituten und der Industrie ist für das Erreichen der Energieeffizienzziele der Union von entscheidender Bedeutung.

Die Kommission bittet das Europäische Parlament und den Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.